

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Manuel Carrasco Durán

Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La reforma del artículo 135 de la Constitución: su trascendencia en la autonomía financiera. – 3. La Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: el cerco a la autonomía financiera: – 3.1. La definición del principio de estabilidad presupuestaria, de los objetivos de déficit público y de deuda pública y de la regla de gasto. – 3.2. La centralización de la fijación de los objetivos de déficit público y de deuda pública y del cálculo de la regla de gasto. – 3.3. El condicionamiento de la elaboración y la gestión de los presupuestos de las Comunidades Autónomas. – 3.4. Las consecuencias del incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, o de la regla de gasto. – 4. Reflexiones finales y conclusiones. – *Resumen – Resum – Abstract.*

1. Introducción

La competencia de los Estados de la zona euro sobre la política económica ha entrado de lleno en la dinámica de cesión de soberanía a las instituciones de la Unión Europea, como resultado de un proceso que se inició con la aprobación del Tratado de la Unión Europea, en 1992, y la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en 1997, y que se ha intensificado a partir de la entrada en vigor del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en 2009.¹ Los últimos hitos de este proceso

Artículo recibido el 18/02/2013; aceptado el 06/06/2013.

1. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tras la reforma llevada a cabo por el Tratado de la Unión Europea, incorporó en su artículo 4.3 varios principios rectores de la acción de la Comunidad y los Estados en política económica, entre ellos el de mantener unas finanzas públicas sólidas. Los artículos 98 y siguientes regulaban la política económica y monetaria y, en particular, el artículo 104 establecía una disciplina presupuestaria relativa al déficit público y la deuda pública, conforme a los valores de referencia que estableció el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Estas previsiones han sido recogidas y desarrolladas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prevé la coordinación de la política económica (especialmente en su art. 121, en conexión con los arts. 2.3, 5.1, 119 y 120 TFUE) y regula la disciplina presupuestaria, con nue-

han sido el conjunto de normas denominado *six-pack*, que sienta las bases para que las instituciones de la Unión Europea ejerzan un auténtico gobierno económico sobre los Estados de la zona euro,² el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE),³ el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria⁴ y, recientemente, el denominado *two-pack*.⁵

vos instrumentos para asegurar su efectividad (art. 126, en conexión con el art. 136 TFUE, relativo a los Estados de la zona euro). El artículo 136 del Tratado de Funcionamiento ha sido modificado mediante la Decisión 2011/199/UE, de 25 de marzo, del Consejo Europeo, considerada válida por la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2012. Las normas citadas se completan mediante el Protocolo número 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. El Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento fue articulado a través de la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997; el Reglamento (CE) núm. 1466/1997, de 7 de julio, del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (CE) núm. 1467/1997, de la misma fecha, del Consejo, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Dichos reglamentos fueron modificados, respectivamente, por el Reglamento (CE) núm. 1055/2005, del Consejo, y el Reglamento (CE) núm. 1056/2005, del Consejo, ambos de 27 de junio, y, posteriormente, mediante dos de los reglamentos integrantes del *six-pack*.

2. Se trata del Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; el Reglamento (UE) núm. 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro; el Reglamento (UE) núm. 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/1997, del Consejo; el Reglamento (UE) núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) núm. 1177/2011, del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/1997, y la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. De estas normas, las cuatro primeras llevan fecha de 16 de noviembre de 2011, y las dos últimas, de 8 de noviembre de 2011. Sobre los instrumentos políticos y jurídicos que han profundizado en la coordinación económica en el ámbito de la Unión Europea, *vid.* Antonio Bar Cendón, "La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea", *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, UNED, CEURA, 30, 2012, p. 71-85, y Antonio López Díaz, "La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España", *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 157, 2013, p. 29-35.

3. El primer Tratado constitutivo del MEDE fue firmado el 11 de julio de 2011, pero no llegó a entrar en vigor. Fue sucedido por un segundo tratado, concluido el 2 de febrero de 2012, con el fin de flexibilizar el funcionamiento del MEDE, acentuar la condicionalidad de sus ayudas y adecuarlo al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. Este tratado entró en vigor el 27 de septiembre de 2012.

4. Firmado el 2 de marzo de 2012, y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2013. La ratificación de este tratado por España fue autorizada mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio. *Vid.*, sobre esta materia, Albrecht Weber, "Elementos de Derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 98, 2013, p. 39-61.

5. Compuesto por el Reglamento (UE) núm. 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y

En otras palabras, la política económica viene desarrollándose, cada vez con mayor intensidad, en un marco de "constitucionalismo multinivel", en el que los objetivos de déficit y deuda que los Estados deben respetar dentro de la zona euro quedan fijados en los tratados adoptados en el marco de la Unión Europea, y son aplicados a la realidad conforme a las pautas que establecen las normas y decisiones de las instituciones europeas.⁶ Esta dinámica, además, apunta a extenderse a la política macroeconómica.⁷

A su vez, los Estados aparecen como los responsables del cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda ante las instituciones de la Unión Europea, y sobre esta base asumen la función de prever y

presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, y el Reglamento (UE) núm. 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de la misma fecha, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. Este último prevé la obligación de los Estados de la zona euro de remitir a la Comisión y al Eurogrupo un proyecto de plan presupuestario cada año para su evaluación y la adopción de un dictamen. Esta obligación no se aplica a los Estados sometidos a un programa de ajuste macroeconómico, que siguen la disciplina prevista en el Reglamento (UE) núm. 472/2013. Este programa incluirá objetivos presupuestarios anuales.

6. La política presupuestaria de la Unión Europea cristaliza, ante todo, en los valores de referencia del 3% de déficit público y el 60% de deuda pública sobre el PIB a precios de mercado, plasmados en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento en el año 1997, y que se mantienen en el Protocolo número 12 del Tratado de Funcionamiento. La aplicación de estos objetivos se flexibilizó mediante la reforma del Pacto de 2005, ante las dificultades de Alemania y Francia, que, incluso, provocaron un procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, resuelto mediante sentencia de 13 de julio de 2004 (C-27/04). A estos valores deben añadirse los objetivos anuales establecidos por las recomendaciones del Consejo para la reducción del déficit excesivo en cada Estado. En el caso de España, los objetivos de déficit eran, en principio, el 5,3% para 2012, el 3% para 2013 y el 2,2% para 2014, pero el 10 de julio de 2012 el Consejo aprobó una recomendación por la que pasaron a ser el 6,3% para 2012, el 4,5% para 2013, y el 2,8% para 2014. El 29 de mayo de 2013, el Consejo aprobó una recomendación para extender hasta 2016 el plazo para poner fin a la situación de déficit excesivo en España, y a tal fin recomendó unos objetivos de déficit global del 6,5% del PIB en 2013, del 5,8% del PIB en 2014, del 4,2% del PIB en 2015 y del 2,8% del PIB en 2016, lo que, según el Consejo, es coherente con una mejora anual del saldo presupuestario estructural del 1,1% del PIB en 2013, del 0,8% del PIB en 2014, del 0,8% del PIB en 2015 y del 1,2% del PIB en 2016. Fuente: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/30_edps/126-07_commission/2013-05-29_es_126-7_commission_es.pdf. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria establece como objetivo el 0,5% de déficit estructural sobre el PIB a precios de mercado, que puede alcanzar el 1% en determinadas circunstancias.

7. Reglamento (UE) núm. 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro, y Reglamento (UE) núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

aplicar los mecanismos de supervisión y garantía tendentes a asegurar, en el ámbito interno, la realización de tales objetivos. En particular, las autoridades centrales de los Estados desempeñan la función de trasladar a los entes regionales y locales los objetivos de déficit público y deuda pública fijados en el marco de la Unión Europea, y de supervisar el cumplimiento por aquellas de dichos objetivos.

Los entes estatales subcentrales, como es el caso de las Comunidades Autónomas, integran el último eslabón de la cadena de la disciplina presupuestaria. Se encuentran ante la necesidad de enmarcar el desarrollo de su política presupuestaria y de sus competencias sectoriales en el cuadro de los objetivos de déficit y deuda concretados por el Estado sobre la base de los previamente fijados por la Unión Europea, y de someterse a las actuaciones de supervisión y garantía del cumplimiento de dichos objetivos previstas en la normativa estatal. En España, la cesión de soberanía del Estado a la Unión Europea en materia de política económica se transforma, en el ámbito interno, en un límite al autogobierno de las Comunidades Autónomas.

En el presente trabajo examinaremos cómo los límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas⁸ se han intensificado a raíz de la reforma del artículo 135 de la Constitución y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, hasta afectar a la capacidad de decisión política de las Comunidades Autónomas sobre los ámbitos materiales concretos de su competencia.

2. La reforma del artículo 135 de la Constitución: su trascendencia en la autonomía financiera

La última reforma constitucional ha supuesto la recepción en el texto de la Constitución de la dinámica multinivel anteriormente descrita.⁹

8. En la STC 134/2011, FJ 8.a), se resume la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida como "plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas".

9. No es objeto del presente trabajo la polémica relativa a la tramitación de la reforma, en el Congreso, mediante el procedimiento de lectura única y el procedimiento de urgencia, y mediante este último en el Senado, que ha sido enjuiciada de manera muy crítica por la doctrina. *Vid.*, entre otros, Enoch Albertí Rovira, "La reforma del artículo 135 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 93, 2011, p. 167; Enrique

De entrada, la reforma del artículo 135 de la Constitución ha convertido las previsiones de la Unión Europea relativas al margen de déficit público y al volumen de deuda pública de los Estados en parámetro de constitucionalidad,¹⁰ ya que los apartados segundo y tercero de dicho artículo reconocen a tales elementos la condición de topes máximos que las administraciones públicas no podrán superar.¹¹ Ello supone un cambio respecto a la tradicional jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre su falta de competencia para juzgar sobre la incompatibilidad de una norma de derecho nacional con las normas de la Unión Europea, manifestada, entre otras, en las SSTC 28/1991, FJ 5; 147/1996, FJ 3, y 134/2001, FJ 7.

En principio, el parámetro de constitucionalidad queda integrado por los objetivos de déficit y de deuda marcados por la normativa europea y el Tratado de Funcionamiento, respectivamente, y no por otras normas de derecho europeo relativas a elementos diferentes, aunque conexos e instrumentales respecto a las previsiones de déficit y de deuda.¹² No obstante, entendemos también que la definición de administraciones públicas, a efectos del artículo 135 de la Constitución, debe ser conforme con la normativa de la Unión Europea, ya que,

Álvarez Conde, "La reforma...", 2011, p. 163; Francesc de Carreras Serra, "La reforma...", 2011, p. 190; Antonio López Pina, "Encuesta sobre la reforma de la Constitución", *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, UNED, CEURA, 29, 2012, p. 69; Alberto López Basaguren, "Encuesta sobre...", p. 75; Roberto Blanco Valdés, "La reforma de 2011: de las musas al teatro", *Claves de razón práctica*, 216, 2011, p. 12; Piedad García-Escudero Márquez, "La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)", *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012, p. 165-179. El ATC 9/2012, de 13 de enero, no advierte inconstitucionalidad en el procedimiento, si bien los magistrados Gay Montalvo, Pérez Tremps y Ortega Álvarez expresan fundamentadas dudas en los votos particulares que acompañan a dicho auto.

10. Albertí Rovira, "La reforma...", 2011, p. 166; Violeta Ruiz Almendral, "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional", *Revista Española de Derecho Europeo*, Madrid, Civitas, 41, 2012, p. 84; Miguel Ángel Martínez Lago, "Crisis fiscal y reforma de la Constitución", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, 2011, p. 18; Manuel Medina Guerrero, "La reforma del artículo 135 CE", *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, UNED, CEURA, 29, 2012, p. 147; Jorge García-Andrade Gómez, "La reforma del artículo 135 de la Constitución española", *Revista de Administración Pública*, 187, 2012, p. 40.

11. Se ha criticado que el artículo 135 de la Constitución remita al Tratado de Funcionamiento la determinación del volumen de deuda pública permitido al Estado, ya que no tiene en cuenta la posibilidad de que, en el futuro, se sustituya dicho tratado por otra norma de derecho europeo originario. *Vid.* Medina Guerrero, "La reforma...", 2012, p. 148; Gregorio Cámara Villar, "La reforma...", 2011, p. 179, y De Carreras Serra, "La reforma...", 2011, p. 185.

12. García-Andrade Gómez, "La reforma...", 2012, p. 63.

para garantizar el cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda marcados por aquella, resulta imprescindible que la concreción de los sujetos obligados a respetar dichos objetivos sea idéntica a escala nacional y europea.¹³

Ahora bien, la pieza clave para la efectividad de la reforma constitucional es la ley orgánica prevista en el apartado quinto del artículo 135 de la Constitución y, en menciones más específicas, en el segundo párrafo del apartado segundo de dicho artículo y en los dos primeros apartados de la disposición adicional de la reforma. En efecto, la estabilidad presupuestaria ha pasado a ser el contenido de un principio constitucional, pero este aparece, en la mayor parte de su extensión, como un principio de configuración legal.

Ciertamente, ello no significa que el legislador sea absolutamente libre a la hora de concretar las exigencias derivadas del principio de estabilidad presupuestaria. Existen algunos elementos, como la consideración del déficit como estructural (art. 135.2),¹⁴ la obligación de las entidades locales de presentar equilibrio presupuestario (art. 135.2, último inciso), las previsiones en relación con la deuda pública del artículo 135.3 o la determinación de las causas que permiten rebasar los objetivos de déficit y de deuda y el procedimiento señalado para la apreciación de tales causas (art. 135.4), cuya eficacia se deriva directamente de la Constitución y que, por tanto, la configuración legislativa de dicho principio debe respetar.

Hecha la anterior salvedad, corresponde al Estado, mediante la ley orgánica prevista en el artículo 135.5 de la Constitución, desarrollar los elementos destinados a garantizar la realización del principio de estabilidad presupuestaria, entre los cuales dicho artículo cita la

13. En este sentido, y subrayando las diferencias de la normativa española con la europea, López Díaz, "La formulación...", p. 46-48.

14. El déficit estructural es la parte del déficit de carácter permanente, calculada una vez excluidos del cómputo los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y gastos. Para mayor detalle sobre el concepto de déficit estructural, *vid.* Emilio Albi, José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri, *Economía pública I*, Madrid, Ariel, 3.ª ed., 2009, p. 39-40; Ramón Falcón y Tella, "La reforma del art. 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo*, Madrid, Iustel, 25, 2011, p. 8-9; Medina Guerrero, "La reforma...", 2012, p. 150-153. La consideración del déficit como estructural da lugar a una paradoja, ya que el Protocolo número 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, no recoge el déficit como estructural, sino como déficit global por cuenta corriente. La transición hacia el concepto de déficit estructural fue iniciada por el Reglamento (CE) núm. 1055/2005, de 27 de junio, del Consejo. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria ha referenciado sus previsiones al déficit estructural en su artículo 3.1, pero este tratado no pertenece al derecho de la Unión Europea.

distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones públicas, los supuestos que permiten superar los límites de déficit y deuda, la forma y plazo de corrección de las desviaciones respecto a dichos límites [art. 135.5.a)], la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural [art. 135.5.b)], la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria [art. 135.5.c)] y la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. En principio, deben añadirse las previsiones complementarias del artículo 135.2, que encomienda a la ley orgánica fijar el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto, y de la disposición adicional 2 de la reforma constitucional, que asigna a la ley orgánica contemplar los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda del artículo 135.3, si bien estas previsiones pueden entenderse implícitas en lo establecido en el inciso a) del propio artículo 135.5.

En particular, y como paso previo, la ley orgánica debe concretar el concepto de estabilidad presupuestaria exigible a las administraciones públicas.¹⁵ La Constitución permite un entendimiento del principio de estabilidad presupuestaria compatible con un limitado déficit para el Estado y las Comunidades Autónomas,¹⁶ dentro de los márgenes

15. Sobre la noción de estabilidad presupuestaria, Mario Garcés Sanagustín, "En torno al concepto de estabilidad presupuestaria en España", en Mario Garcés Sanagustín (coord.); *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2004, p. 19-44; Violeta Ruiz Almendral, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Madrid, La Ley, 2008, p. 33-42.

16. Por el contrario, la reforma constitucional alemana de 2009 no permite a los *Länder* incurrir en déficit (art. 109.3 de la Ley Fundamental). En general, sobre la reforma constitucional alemana, *vid.* Ekkehart Reimer, "La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana", Madrid, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, CEURA, 28, 2011, p. 93-132; Antonio Arroyo Gil, "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Barcelona, IEA, 10, 2010, p. 40-71; Eva María Cordero González, "La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los *Länder*", *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, CEURA, 29, 2012, p. 289-324, y Mario Kölling, "Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental alemana de 2009", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Barcelona, IEA, 16, 2012, p. 74-106. Sobre la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a las constituciones de otros Estados de la Unión Europea, *vid.* Lucio Pegoraro, Eloisa Denia Cosimo, "La constitucionalización del equilibrio presupuestario", en Enrique Álvarez Conde y Clara Souto Galván (dirs.), *La constitucionalización de*

previstos por la Unión Europea, y con un volumen de deuda pública, siempre que este no supere el tope máximo previsto por el Tratado de Funcionamiento. Ahora bien, estos márgenes operan a modo de topes máximos, y no impiden a la ley orgánica fijar, a efectos internos, márgenes más reducidos de déficit y deuda.

Por ello, el artículo 135 de la Constitución refleja, en realidad, dos tipos de parámetro de constitucionalidad respecto a la determinación de los topes de déficit y deuda de las administraciones públicas. El primero es el derivado de las normas de la Unión Europea, que vincula a la ley orgánica de desarrollo de dicho artículo. El segundo es el objetivo de déficit estructural y de deuda pública que se determine conforme establezca la ley orgánica de desarrollo del artículo 135 de la Constitución, dentro del margen previsto por la Unión Europea. Este último parámetro es el que deberán respetar las leyes de presupuestos y la demás normativa de rango legal de las Comunidades Autónomas. De hecho, la repercusión de la ley orgánica de desarrollo del artículo 135 de la Constitución en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas hace necesario considerarla como parte del bloque de la constitucionalidad.¹⁷

En este marco, ¿cuál es el papel de las Comunidades Autónomas? Ante todo, las Comunidades Autónomas, como las demás administraciones públicas, deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad

la estabilidad presupuestaria, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2012, p. 49-66, y Bar Cendón, "La reforma...", 2012, p. 61-70; Antonio Arroyo Gil e Isabel Giménez Fernández, "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 98, 2013, p. 149-188. Este fenómeno ha dado lugar a una "auténtica fragmentación del poder constituyente" como opina Francisco Balaguer Callejón, "Crisis económica y crisis constitucional en Europa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 98, 2013, p. 103.

17. Álvarez Conde, "La reforma...", 2011, p. 163; Javier Pérez Royo, "La reforma...", 2011, p. 202; Ruiz Almendral, "Estabilidad presupuestaria...", 2012, p. 95; Medina Guerrero, "La reforma...", 2012, p. 161. No obstante, la demora en la tramitación de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de la ley merma en buena medida la eficacia de esta garantía, si se trata de controlar la conformidad de leyes de presupuestos o de otras normas con rango de ley de las Comunidades Autónomas a los objetivos de déficit público y de deuda pública acordados conforme a la Ley Orgánica 2/2012. Por otra parte, la impugnación, con consiguiente suspensión, de una ley de presupuestos de una Comunidad Autónoma da lugar a una situación de difícil solución, ya que, por una parte, supone la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior (disposición adicional tercera, punto 2, de la Ley Orgánica 2/2012), pero estos presupuestos estarán elaborados conforme a unos objetivos de déficit público y de deuda pública distintos de los vigentes para el ejercicio correspondiente a la prórroga, y que, en situación de crisis económica, serán, normalmente, mayores que los señalados para dicho ejercicio. Sobre estos temas, López Díaz, "La formulación...", 2013, p. 64 y 70.

presupuestaria, según establece el apartado primero del artículo 135. Conforme ha expresado la STC 157/2011, FJ 3, haciéndose eco de la reforma del artículo 135 de la Constitución, este principio refleja “un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas”.¹⁸

El artículo 135.6 encomienda a las Comunidades Autónomas la adopción de “las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”, si bien siempre “de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo”. Como ha señalado Medina Guerrero, puesto en su contexto, y dada la extensión del contenido previsto para la ley orgánica de desarrollo del artículo 135, el sentido predominante de este apartado no es tanto el de reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas para determinar la forma de aplicar el principio de estabilidad presupuestaria en su ámbito, sino el de recordar a aquellas la obligación de respetar el principio de estabilidad presupuestaria, en los términos previstos en la regulación estatal.¹⁹

Son aplicables a las Comunidades Autónomas, además, los elementos que precisa el artículo 135 de la Constitución, que hemos citado con anterioridad. Destacaremos algunos, por su repercusión en la autonomía financiera de aquellas.

En primer lugar, el apartado tercero del artículo 135 de la Constitución recoge la necesidad de autorización por ley para que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan emitir deuda pública o contraer crédito. Un sector de la doctrina ha recalcado que se trata de una novedad relativa, ya que la autorización mediante ley de los parlamentos de las Comunidades Autónomas era práctica habitual para las emisiones de deuda de aquellas con anterioridad a la reforma constitucional.²⁰

Por otra parte, la autorización prevista en el artículo 135.3 de la Constitución, que debe entenderse referida a ley de la Comunidad Autónoma, es compatible con la necesidad de autorización del Estado para las emisiones de deuda pública o las operaciones de créditos de

18. En el mismo sentido, SSTC 185 a 189, 195 a 197 y 203, todas ellas de 2011.

19. Medina Guerrero, “La reforma...”, 2012, p. 158.

20. Vid. Fernando de la Hucha Celador, “La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 153, 2012, p. 39-40. Incluso el artículo 187.1 del Estatuto de autonomía de Andalucía ha recogido esta práctica.

las Comunidades Autónomas, cuya fuente es la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.²¹

La doctrina entiende que estamos ante una reserva de ley relativa.²² Por otra parte, está generalizada la práctica de autorizar operaciones de crédito y emisiones de deuda mediante decreto-ley,²³ si bien, en nuestra opinión, el recurso a este instrumento supone una "autoautorización" del Gobierno y debería entenderse contrario a la Constitución.²⁴

En segundo lugar, deben citarse las demás previsiones del apartado tercero del artículo 135 de la Constitución, es decir, la correspondiente a que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos, el principio de que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública gozará de prioridad absoluta²⁵ y la prohibición de que dichos créditos sean objeto

21. Algunos autores destacan que el artículo 135.3 puede producir confusión, ya que causa la apariencia de que basta la autorización mediante ley de la Comunidad Autónoma, cuando hay que tener en cuenta también la autorización del Estado. *Vid.* Manuel Aragón Reyes, "La reforma...", 2011, p. 171; Medina Guerrero, "La reforma...", 2012, p. 158.

22. Luis María Cazorla Prieto, *Derecho financiero y tributario. Parte general*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 12.ª ed., 2012, p. 506-507. En la práctica, la reserva de ley se plasma solamente en la fijación del límite máximo de endeudamiento, como ponen de relieve el autor anterior y De la Hucha Celador, "La reforma...", 2012, p. 43. Para López Díaz, se exige que la autorización se lleve a cabo mediante la ley de presupuestos u otra ley específica, pero, en la práctica, se incluyen tantas excepciones al límite previsto para el montante de las emisiones de deuda que se atribuye al ejecutivo una capacidad prácticamente ilimitada para llevar a cabo tales emisiones; *cfr.* López Díaz, "La formulación...", 2013, p. 59-60.

23. Esta práctica se ha intensificado en el Estado a partir de 2008, coincidiendo con el inicio de la actual crisis económica. En los dos últimos años, *vid.* Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto; Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero; Real Decreto-ley 15/2011, de 14 de octubre; Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo; Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio; Real Decreto-ley 26/2012, de 7 de septiembre; Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre. Asimismo, una autorización a las entidades locales para concertar operaciones de crédito en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

24. El tema es importante, dado que los Estatutos de última generación han previsto la potestad de aprobar decretos-leyes por parte de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Se manifiestan contrarios a esta práctica De la Hucha Celador, "La reforma...", 2012, p. 41; Cazorla Prieto, *Derecho financiero...*, 2012, p. 50, y López Díaz, "La formulación...", 2013, p. 61. Debe tenerse en cuenta la STC 155/2005, FJ 5, en el sentido de que "tratándose de una autorización es claro que no puede concederla quien debe ser autorizado".

25. La doctrina se ha mostrado crítica con esta previsión. *Vid.* De la Hucha Celador, "La reforma...", 2012, p. 26; Albertí Rovira, "La reforma...", 2011, p. 168, y Cámara Villar, "La reforma...", 2011, p. 180. Señala López Díaz que, como resultado de esta norma, resultan derogadas, por inconstitucionalidad sobrevenida, aquellas otras que establecen un

de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.²⁶ Esta última previsión supone un límite al debate parlamentario de los presupuestos.

Finalmente, el apartado cuarto determina las causas que permiten superar los límites de déficit público y de deuda pública y confía al Congreso la apreciación de dichas circunstancias, que deberá decidirse por mayoría absoluta.²⁷ Ello supone someter la eventual superación de dichos límites a una autorización que lleva en sí una decisión política del Congreso y que, en estos términos, difícilmente será concedida en virtud de circunstancias que afecten solamente a una o varias Comunidades Autónomas.²⁸

La doctrina ha interpretado normalmente la ley orgánica del artículo 135.5 de la Constitución en clave de atribución de competencias.²⁹ El Tribunal Constitucional ha hecho la misma interpretación en su STC 157/2011, FJ 3, para la cual "la remisión a una ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el art. 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro –STC 134/2011, ya citada, FJ 8". De hecho, aunque como principio general la reserva constitucional de una materia a la ley orgánica no puede considerarse título competencial a favor del Estado, debe reconocerse también que la reserva del artículo 135.5 tiene un nivel de detalle que la diferencia de las otras reservas de ley orgánica que establece la Constitución. Evidentemente, dicho

orden de prioridades distinto, como sería el caso del artículo 187 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Para un examen más detallado de este y otros casos más problemáticos, cfr. López Díaz, "La formulación...", 2013, p. 63.

26. Esta previsión es de difícil interpretación, ya que, en la práctica, las leyes de presupuestos se han limitado a fijar el volumen máximo de endeudamiento autorizado, sin precisar las condiciones de la ley de emisión. *Vid.* De la Hucha Celador, "La reforma...", 2012, p. 43.

27. La mayoría de los autores pone de relieve que estas excepciones pueden mermar la eficacia del artículo 135 de la Constitución, al punto de vaciarlo de contenido (Aragón Reyes, "La reforma...", 2011, p. 169; De Carreras Serra, "La reforma...", 2011, p. 187; Blanco Valdés, "La reforma...", 2011, p. 18; Octavio Salazar Benítez, "La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE", *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, CEURA, 29, 2012, p. 424).

28. De la Hucha Celador, "La reforma...", 2012, p. 42. Destaca también la falta de participación del Senado y de las Comunidades Autónomas, López Díaz, "La formulación...", 2013, p. 57.

29. Por ejemplo, De la Hucha Celador, "La reforma...", 2012, p. 34, señala que el artículo 135 de la Constitución haría ociosa la búsqueda de otras competencias del Estado como fundamento de las normas y medidas encaminadas a realizar las exigencias derivadas del principio de estabilidad presupuestaria. En igual sentido, López Díaz, "La formulación...", 2013, p. 64.

artículo solo tiene sentido si se presupone la competencia del Estado para regular los elementos a los que se refiere.

Por otra parte, un sector de la doctrina ha opinado que la reforma constitucional resultaba innecesaria.³⁰ De hecho, la estabilidad presupuestaria estaba regulada desde el año 2001,³¹ y el Tribunal Constitucional, en su STC 134/2011, FJ 7, confirmó la constitucionalidad de la legislación estatal relativa a esta materia, tomando como fundamento principal la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución, y como referencias complementarias, el principio de coordinación con la Hacienda estatal previsto en el artículo 156 de

30. Con distintos matices, la mayor parte de la doctrina ha opinado que la reforma es innecesaria (Albertí Rovira, "La reforma...", 2011, p. 166-168; López Pina, "Encuesta sobre...", 2012, p. 70; Jorge de Esteban, "La reforma...", 2011, p. 184; Juan Bautista Martín Queralt, "La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: ¿una reforma realmente necesaria?", *Tribuna Fiscal*, Valencia, CISS, 252, 2011, p. 5), o bien que solo sirve para crear un efecto (Eloy García López, "Encuesta sobre...", 2012, p. 61) o que es una declaración de voluntad (López Basaguren, "Encuesta sobre...", 2012, p. 67). Otros autores matizan que habría sido suficiente con añadir al artículo 135 de la Constitución una vinculación genérica de todas las administraciones al principio de estabilidad presupuestaria o a los límites de déficit estructural establecidos por la Unión Europea, en los términos establecidos por una ley orgánica (Blanco Valdés, "La reforma...", 2011, p. 17; Salazar Benítez, "La Constitución...", 2012, p. 422; De Carreras Serra, "La reforma...", 2011, p. 186-188; Cámara Villar, "La reforma...", 2011, p. 180, y Aragón Reyes, "La reforma...", 2011, p. 170-171). En sentido contrario, Medina Guerrero defiende la eficacia de las medidas de estabilidad presupuestaria incorporadas a la Constitución y añade que la reforma es un valor en sí mismo y abre posibilidades de intervención al Estado (Medina Guerrero, "La reforma...", 2012, p. 135 y 162). Ha defendido la constitucionalización de un límite al déficit público Óscar Alzaga Villamil, "Entre el santo temor a la reforma de la Constitución de 1978 y la conveniencia de pensar en ella", en Javier Tusell y otros (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 87-89. Pueden encontrarse otras opiniones favorables a la reforma constitucional en Luis Ignacio Gordillo Pérez, "A propósito de la reforma constitucional de 2011", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 25, 2011, p. 34, y Javier Tajadura Tejada, "Reforma constitucional e integración europea", *Claves de Razón Práctica*, 216, 2011, p. 22 y 28.

31. Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, y relativa a la coordinación con las Comunidades Autónomas en la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria. La primera fue sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Esta norma incorporó la Ley 18/2001 y la reforma sobre flexibilización del concepto de estabilidad presupuestaria llevada a cabo por la Ley 15/2006, de 26 de mayo. Por su parte, la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, llevó a cabo una reforma en el mismo sentido en la Ley Orgánica 5/2001. Tanto el Real Decreto Legislativo 2/2007 como la Ley Orgánica 5/2001 se mantuvieron vigentes hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Además, la competencia del Estado para adoptar las medidas tendentes a conseguir la estabilidad presupuestaria está prevista en el artículo 2.1.b) de la LOFCA, en virtud de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2001.

la Constitución, tal como ha sido desarrollado por el artículo 26.1.b) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y la competencia exclusiva reservada al Estado por el artículo 149.1.14.^a de la Constitución.³² Por ello, la finalidad del apartado quinto del artículo 135 de la Constitución parece ser la de despejar las dudas que aún pudieran suscitarse acerca de la competencia del Estado para decidir sobre los elementos integrantes del principio de estabilidad presupuestaria y las medidas destinadas a garantizar su efectividad, especialmente en lo relativo a la fijación por el Estado de los objetivos de déficit y deuda de las Comunidades Autónomas y a la regulación de sanciones para los casos de incumplimiento de tales objetivos.

En este marco, el Estado desarrolla dos papeles. Por una parte, queda vinculado al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, pero, por otra parte, asume también la función de garante del cumplimiento de dichos objetivos por parte de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales.

Ahora bien, la, en palabras del Tribunal Constitucional, “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria³³ no puede suponer la anulación del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que continúa gozando de reconocimiento en el artículo 156.1 de la Constitución.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, aun aceptando que la autonomía financiera tiene límites, ha rechazado “las intervenciones

32. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional declaró conforme con la Constitución que el Estado, mediante la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001, estableciera topes de gasto generales para las Comunidades Autónomas, sometiera el endeudamiento de aquellas a su autorización, previera la necesaria presentación de un plan económico-financiero por parte de aquellas para la corrección del déficit en que hubieran incurrido o atribuyera al Consejo de Política Fiscal y Financiera la competencia para determinar los objetivos de déficit de las Comunidades Autónomas. En particular, el Tribunal Constitucional había aceptado en varias sentencias que el Estado pusiera límites el aumento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas (SSTC 63/1986, FJ 11, 96/1990, FJ 3, 171/1996, FJ 3, y 148/2006, FJ 4) o extendiera la aplicación de la medida de congelación de retribuciones a los funcionarios de aquellas (SSTC 62/2001, FJ 4, y 222/2006, FJ 3). La novedad de la jurisprudencia establecida por la STC 134/2011 ha sido confirmar la constitucionalidad del establecimiento de topes al gasto de las Comunidades Autónomas con carácter general, y no solo para materias concretas (FJ 7). La jurisprudencia de la sentencia citada ha sido reiterada en las SSTC 157/2011, 185 a 189/2011, 195 a 199/2011 y 203/2011. Estas últimas sentencias toman en consideración ya la reforma del artículo 135 de la Constitución. Cita también la reforma constitucional la STC 120/2012, sobre la competencia del Estado para autorizar determinadas operaciones de endeudamiento de los entes locales.

33. Expresión utilizada por la STC 157/2011, FJ 3, tomándola de la exposición de motivos de la reforma constitucional del artículo 135.

que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con la programación, a nivel nacional, que haya realizado el Estado, en uso de las competencias que a tal efecto le confiere la Constitución".³⁴ De igual forma, no serían aceptables medidas que supusieran la anulación de todo margen de decisión de las Comunidades Autónomas para disponer sobre sus ingresos, que las sometieran a controles genéricos e indeterminados, o que las pusieran bajo la dependencia jerárquica de la Administración del Estado.³⁵

Son necesarias, pues, interpretaciones en las que ambos principios, el de estabilidad presupuestaria y el de autonomía financiera, sean ponderados, sin que las exigencias derivadas de uno puedan solapar en todo caso y de forma unilateral las derivadas del otro. Por ejemplo, resultaría contrario a la Constitución someter los presupuestos de las Comunidades Autónomas a la aprobación previa del Estado. De igual manera, las sanciones por incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria deben tener una conexión de sentido con el hecho sancionado y han de observar el principio de proporcionalidad.

No obstante, siempre que se respeten tales mínimos, la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional admite todas las medidas previstas en la legislación estatal como desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, aunque supongan límites y condicionantes a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.³⁶ La reforma del artículo 135 de la Constitución no ha hecho sino confirmar esta tendencia.

3. La Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: el cerco a la autonomía financiera

El apartado quinto del artículo 135 de la Constitución ha sido desarrollado, junto con las previsiones complementarias del apartado segundo del mismo artículo y del apartado segundo de la disposición adicional

34. SSTC 237/1992, FJ 6, y 134/2011, FJ 8.a).

35. SSTC 4/1981, FJ 3, 76/1983, FJ 12, y 134/2011, FJ 10.

36. Francisco Escribano, "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 156, 2012, p. 11-30.

de la reforma constitucional, mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.³⁷

La Ley Orgánica 2/2012 muestra que, si bien es posible que, desde el plano jurídico, la reforma del artículo 135 de la Constitución fuera innecesaria, también es cierto que la reforma constitucional no ha pasado en balde. En efecto, el nuevo artículo 135 de la Constitución ha supuesto un importante impulso a la regulación de la estabilidad presupuestaria.³⁸ Desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica 2/2012 supone un límite a la autonomía financiera que se manifiesta en cuatro planos.

3.1. La definición del principio de estabilidad presupuestaria, de los objetivos de déficit público y de deuda pública y de la regla de gasto

En primer lugar, la Ley Orgánica 2/2012 define el principio de estabilidad presupuestaria que deben respetar el Estado y las Comunidades Autónomas de una forma más estricta que la establecida en el ámbito europeo.

37. Modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, para, entre otros objetivos, prever el cómputo del incremento del volumen de deuda derivado de la puesta en práctica de los mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales aprobados en 2012 en la deuda de dichos entes y para autorizar a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos a prorrogar los plazos de aplicación de dichos mecanismos. Entre estos mecanismos se cuentan los anticipos de tesorería de los recursos del sistema de financiación, la denominada línea ICO-Comunidades Autónomas o el plan de pago a proveedores. El Pleno del Tribunal Constitucional ha acordado, mediante providencia de 26 de febrero de 2013, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 557-2013, promovido por el Gobierno de Canarias contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2012.

38. Para un examen genérico de la Ley Orgánica 2/2012, *vid.* Manuel Medina Guerrero "El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, 98, 2013, p. 121-144; Violeta Ruiz Almendral, "La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", *Revista Española de Control Externo*, Madrid, Tribunal de Cuentas, 41, 2012, p. 97-122; Miguel Esparza Oroz, "El nuevo marco de la estabilidad presupuestaria en España", *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, 26, 2012, p. 153-202; Luis Mochón López, "La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 155, 2012, p. 129-137; Isabel M. Giménez Sánchez, "Comentario al dictamen del Consejo de Estado de 1 de marzo de 2012, sobre el "Anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera"", *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, CEURA, 30 (2012), p. 535-550.

Como regla general, el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 2/2012 conceptúa la estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas como "la situación de equilibrio o superávit estructural". Sin embargo, el artículo 13.2 de la Ley Orgánica define el déficit prohibido a las administraciones públicas, en coherencia con el enfoque estructural, como "neto de medidas excepcionales y temporales", y añade que el déficit estructural se considerará como "déficit ajustado del ciclo". En particular, esta última definición recoge un concepto de estabilidad presupuestaria que admite déficit en ejercicios presupuestarios concretos, siempre que dichos déficits se compensen con los superávits que se pudieran alcanzar en otros ejercicios del mismo ciclo. Se deduce del artículo 29 de la Ley Orgánica que el ciclo presupuestario debe abarcar un período mínimo de tres años.

Ahora bien, aunque la regla del artículo 3.2 de la Ley Orgánica reproduce lo previsto en el artículo 3.1.a) del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, lo cierto es que este tratado permite a los Estados, en el inciso b) del mismo artículo 3.1, como principio general, un déficit estructural máximo anual ajustado en función del ciclo del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado, sin condicionantes.³⁹ La Ley Orgánica 2/2012, sin embargo, ha convertido dicha previsión en la de un déficit estructural cero ajustado del ciclo, que solo admite un déficit del 0,4% del producto nacional bruto en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior, condicionado a que dicho déficit se derive de reformas estructurales a largo plazo (art. 11.2).⁴⁰ Además, llama la atención que la Ley Orgánica 2/2012 no haya cumplido, en relación con el citado déficit del 0,4%, la previsión del artículo 135.5.a) de la Constitución, que le confiaba la distribución de los límites de déficit entre las distintas administraciones, lo cual seguramente presupone que será el Estado el ente que hará uso de la posibilidad de incurrir en déficit estructural.

Junto a ello, la Ley Orgánica recoge en su artículo 11.3 las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 135.4 de la Constitución,

39. Según el artículo 3.1.d) del Tratado, cuando el volumen de deuda esté muy por debajo del 60% del PIB y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, el límite podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1% del PIB a precios de mercado.

40. Con ello se alteran, incluso, los términos del pacto al que llegaron a final de agosto de 2011 PP y PSOE para llevar a la ley la previsión de un déficit estructural del 0,40% del PIB, repartido a razón del 0,26% para el Estado y el 0,14% para las Comunidades Autónomas.

que son las únicas que permitirían un déficit estructural superior al establecido en la normativa de la Unión Europea. A este respecto, sorprende nuevamente que, en contra de lo previsto en el artículo 135.5.a) de la Constitución, la Ley Orgánica 2/2012 no haya precisado la definición de dichas circunstancias. Por el contrario, la Ley Orgánica se limita a reproducir el contenido del citado artículo 135.4 de la Constitución, remite la definición de la situación de recesión económica grave a lo dispuesto en la normativa europea,⁴¹ añadiendo que será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del producto interior bruto según las cuentas de la contabilidad nacional, y complementa dicha regulación con la previsión de que la desviación temporal producida por el déficit ocasionado en tales casos no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo⁴² y con la obligación de aprobar un plan de reequilibrio. En el mismo sentido, la Ley Orgánica ha querido cumplir el artículo 135.5.b) de la Constitución, que le encomienda regular la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, mediante una simple remisión a la metodología utilizada por la Comisión Europea (art. 11.6), una solución que, consideramos, se aparta de lo previsto por la Constitución.⁴³

La Ley Orgánica ha querido realzar el régimen de la deuda pública mediante la creación de un principio de sostenibilidad financiera, definido en el artículo 4.2 como "la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública". El principio de sostenibilidad financiera, como muestra el artículo 13 de la Ley Orgánica 2/2012, se plasma en la determinación del volumen máximo de deuda pública de las administraciones públicas, lo cual constituye una novedad, puesto que la anterior normativa reguladora de la estabilidad presupuestaria no incluía limitaciones al endeudamiento.⁴⁴

41. *Vid.* art. 2.2 del Reglamento (CE) núm. 1467/1997, de 7 de julio, del Consejo, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (CE) núm. 1056/2005, de 27 de junio, del Consejo.

42. En igual sentido, el artículo 3.3.b) del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

43. Para López Díaz, la Ley Orgánica 2/2012 no da adecuado cumplimiento al mandato del artículo 135.5.b) de la Constitución. Cfr. López Díaz, "La formulación...", 2013, p. 51. Según el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el Proyecto de Ley Orgánica, la previsión examinada suscita dudas en cuanto a su constitucionalidad.

44. En realidad, el objetivo de los límites del déficit público es, precisamente, controlar el volumen de deuda pública. *Vid.* García-Andrade Gómez, "La reforma...", 2012, p. 50; Francisco J. Bastida Freijedo, "La reforma del...", 2011, p. 173; Juan Carlos Gavara de

En lo demás, la Ley Orgánica ha seguido el guión previsto respecto a la deuda pública. En su artículo 13.1 ha recogido el límite del 60% del producto interior bruto nacional expresado en términos nominales, establecido en el artículo 1 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, y, conforme al artículo 135.5.a) de la Constitución, ha repartido dicho límite a razón del 44% para la Administración central, el 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y el 3% para las corporaciones locales. A lo cual ha añadido que el límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13% de su producto interior bruto y que los porcentajes anteriores se corregirán de manera proporcional en el caso de que, en el futuro, se modificara el tope máximo de deuda permitido a los Estados por la normativa de la Unión Europea.

La Ley Orgánica 2/2012 contiene, en realidad, dos regímenes jurídicos. Uno, el que integra el cuerpo de la citada disposición, cuyo cumplimiento, en lo relativo a los límites de déficit público y deuda pública, queda demorado hasta el año 2020, según el primer apartado de su disposición transitoria primera, lo cual contradice lo previsto en la disposición adicional de la reforma constitucional, que solamente demora la entrada en vigor del límite de déficit público, pero no del que afecta al volumen de deuda pública;⁴⁵ otro, el transitorio, previsto en su disposición transitoria primera, y en el cual estamos situados actualmente, en el que la política presupuestaria debe ir encaminada a enderezar las cuentas públicas con el fin de alcanzar los objetivos de déficit y deuda en el año 2020. La citada disposición transitoria prevé un escenario en el que la ratio de deuda pública sobre el producto interior bruto de cada Administración y el déficit estructural deberán reducirse a un ritmo sostenido, con el fin de alcanzar dichos objetivos

Cara, "Encuesta sobre...", 2012, p. 62 y s.; María Josefa Ridaura Martínez, "La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?", *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, CEURA, 29, 2012, p. 239; Ruiz Almendral, "Estabilidad presupuestaria...", 2012, p. 47. Jorge Onrubia Fernández, "Un análisis económico-institucional del marco legal de estabilidad presupuestaria", en *La estabilidad...*, 2004, p. 211-212, pone de manifiesto que los costes financieros de la deuda y el déficit público se retroalimentan, hasta llegar a una situación en que se hace necesaria la reordenación de las partidas de gasto público, resultando desplazados gastos tales como los relativos a infraestructuras, educación e investigación o sanidad.

45. Por otra parte, la disposición adicional de la reforma constitucional es difícil de explicar, ya que tomada literalmente significaría que el Estado no se sentiría vinculado inmediatamente por los límites al déficit público previstos por la normativa de la Unión Europea. *Vid.* Aragón Reyes, "La reforma...", 2011, p. 171-172, y Medina Guerrero, "La reforma...", 2012, p. 162.

en el año citado. Entre otras reglas, se recoge que el déficit estructural del conjunto de las administraciones públicas se deberá reducir, al menos, un 0,8 por cierto del producto interior bruto nacional en promedio anual; que dicho porcentaje se distribuirá entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012;⁴⁶ que la reducción del déficit se adecuará a lo exigido en el procedimiento de déficit excesivo, y que la ratio de deuda pública se debe reducir al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar el límite del 60% del producto interior bruto y, como mínimo, en dos puntos porcentuales del producto interior bruto a partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos, el dos por ciento anual o genere empleo neto con un crecimiento de, al menos, el dos por ciento anual. En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural.

Asimismo, la disposición transitoria tercera recoge la posibilidad de autorizaciones extraordinarias de endeudamiento por parte del Estado cuando resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales en el período transitorio, es decir, hasta 2020.

La Ley Orgánica recoge una disciplina de la estabilidad presupuestaria asentada sobre tres pilares, que son el principio de estabilidad presupuestaria, el principio de sostenibilidad financiera y la regla de gasto. Este último elemento viene regulado en el artículo 12 de aquella, que recoge la necesidad de que las administraciones públicas, incluidas las Comunidades Autónomas, respeten una regla consistente en que la variación del gasto computable⁴⁷ no supere la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española (art. 12.1). No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio (art. 12.1, segundo párrafo). Además, el artículo citado vincula los incrementos de gasto a cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación en la cuantía equivalente; paralelamente, los cambios normativos que supongan disminución de

46. Los Gobiernos de Asturias y de Cataluña han anunciado la presentación de sendos recursos contencioso-administrativos contra los acuerdos del Consejo de Ministros por los que se fijan los objetivos de déficit de las Comunidades Autónomas durante el período 2014-2016 y para 2013, por considerar que incumplen esta previsión.

47. El artículo 12.2 de la Ley Orgánica 2/2012 define el concepto de gasto computable.

la recaudación fuerzan a una disminución del gasto en la cuantía equivalente (art. 12.4). Finalmente, los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda (art. 12.5). Esta regla solo tiene sentido en los casos en que la Comunidad Autónoma supere el límite de deuda que tenga asignado, ya que, si se aplicara de manera indiscriminada, supondría una limitación desproporcionada e injustificada de la autonomía de gasto.

La regla de gasto no viene prevista en la Constitución y ocasiona un límite importante a la autonomía financiera, ya que conlleva la predeterminación del volumen y el destino del gasto de las administraciones públicas. Ello es así hasta el punto de que el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que introdujo ya una regla de gasto en el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria vigente con anterioridad a la Ley Orgánica 2/2012, no la consideró aplicable a las Comunidades Autónomas.⁴⁸ El legislador ha entendido que el artículo 135 de la Constitución ha allanado el camino para extender la regla de gasto a las Comunidades Autónomas.⁴⁹

3.2. La centralización de la fijación de los objetivos de déficit público y de deuda pública y del cálculo de la regla de gasto

En segundo lugar, la Ley Orgánica 2/2012 ha abandonado el procedimiento de fijación negociada entre el Ministerio de Economía y Hacienda y las Comunidades Autónomas del objetivo de déficit público conjunto de las Comunidades Autónomas y del objetivo individual de cada una de ellas,⁵⁰ que había instaurado la Ley Orgánica 3/2006, para centralizar dichas actuaciones. De acuerdo con el artículo 15 de

48. El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, estableció la regla de gasto mediante la introducción de un artículo 8 *bis* en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

49. Medina Guerrero manifiesta sus dudas sobre la constitucionalidad de esta previsión; *vid.* Medina Guerrero, "La reforma...", 2011, p. 149. No obstante, la normativa de la Unión Europea impone seguir una regla de gasto, conforme al artículo 5 del Reglamento (CE) núm. 1466/97, del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, modificado por el Reglamento (UE) 1175/2011, de 16 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo.

50. Carlos Monasterio Escudero y Roberto Fernández Llera, "Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 51, 2008, p. 100.

la Ley Orgánica 2/2012, la competencia para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública corresponde al Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local. Este acuerdo del Consejo de Ministros se remitirá al Congreso de los Diputados y al Senado, que deben pronunciarse en el sentido de aprobar o rechazar tales objetivos.⁵¹ De igual manera, según el artículo 16 de la Ley Orgánica, es competencia del Gobierno la aprobación de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, sobre la base de la propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera.⁵² Y, en el mismo sentido, corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología de la Comisión Europea, la cual constituye el parámetro para establecer la regla de gasto de los presupuestos de la Administración central y de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales (art. 12.3).

Así pues, la intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación de sus objetivos de déficit y deuda queda reducida a su participación en los informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera, e, incluso, no se recoge ninguna participación de aquellas en la determinación de la tasa de referencia que determina la regla de gasto.⁵³

51. La STC 134/2011, FJ 11, aceptó la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de la competencia para aprobar el plan económico-financiero para la corrección de las situaciones de déficit, en los términos del artículo 8 de la Ley 18/2001. Para el Tribunal Constitucional, se trata de "una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a la "garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general" [art. 2.1.b) LOFCA] y ha de ser adoptada, [...] "con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema"". La sentencia entiende que "la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecúa a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo".

52. La práctica hasta 2013 ha sido aprobar como objetivo individual de cada Comunidad Autónoma el mismo que constituye el objetivo conjunto de todas ellas. El Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013 ha aprobado, por primera vez, objetivos de déficit diferenciados para 2013 según cada Comunidad Autónoma, que van del 1% al 1,60% del PIB. Para los años siguientes se ha previsto volver a la uniformidad de los objetivos de déficit de aquéllas.

53. Puede preverse que el Consejo de Política Fiscal y Financiera quede reducido a la figura de órgano refrendatario de las propuestas del Ministro de Hacienda y Adminis-

Asimismo, corresponde al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas la supervisión del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto. En el marco de esta actividad, se prevé la realización por parte del citado Ministerio de varios informes que, en su caso, podrían incluir recomendaciones si se apreciara alguna desviación (art. 17).

3.3. El condicionamiento de la elaboración y la gestión de los presupuestos de las Comunidades Autónomas

Junto a lo anterior, la Ley Orgánica 2/2012 afecta a las Comunidades Autónomas en otros aspectos relativos a la elaboración y gestión de sus presupuestos. La Ley Orgánica entiende aplicables a aquéllas los principios generales en esta materia, como los de plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional (arts. 5 a 9), y, además, las obliga a respetar en la elaboración y gestión de sus presupuestos otras normas de carácter más concreto, alguna de las cuales son manifestación de dichos principios. De esta forma, las Comunidades Autónomas deberán elaborar un marco presupuestario a medio plazo, que abarcará un período mínimo de tres años y deberá contener los parámetros establecidos en el artículo 29 de la Ley Orgánica; habrán de aprobar un límite máximo de gasto no financiero que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos (art. 30); tendrán que dotar en sus presupuestos un fondo de contingencia para atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto (art. 31), y deberán destinar el eventual superávit presupuestario a reducir su endeudamiento neto (art. 31). Esta última regla, al igual

traciones Públicas y que, en su caso, la posible negociación sobre los objetivos de déficit y deuda se lleve a cabo por vías informales, fuera de las previsiones de la Ley Orgánica. Sobre esta tendencia, *vid.* Mario Garcés Sanagustín, "Las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria", en *La estabilidad presupuestaria...*, 2004, p. 107. Es significativo lo ocurrido en la reunión de dicho órgano de 12 de julio de 2012, donde, a pesar de la crítica de varias Comunidades Autónomas, se aprobaron, a iniciativa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, los objetivos de déficit para el período 2013-2015 y se comunicó a aquellas que el punto adicional de déficit sobre el PIB permitido al Estado, mediante recomendación del Consejo de 10 de julio del mismo año, se asignaría, íntegramente, a la Administración central. De igual forma se aprobaron, a instancia del ministro, y con la discrepancia de algunas Comunidades Autónomas, los objetivos de estabilidad presupuestaria de aquellas para 2013, que incluían su techo de deuda, en la reunión de dicho órgano de 31 de julio de 2013.

que la del artículo 12.5, ya examinada, debería aplicarse solamente en el caso de que el endeudamiento de una Comunidad Autónoma sobrepase el límite que tenga asignado, ya que su aplicación sin matices conllevaría un límite desproporcionado a la autonomía financiera.

Las Comunidades Autónomas tienen la obligación de establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a la aplicación de los principios contenidos en la Ley Orgánica, y se atribuye al Gobierno la competencia para velar por la aplicación de dichos principios y establecer mecanismos de coordinación para garantizar su aplicación efectiva (art. 10.1).

3.4. Las consecuencias del incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, o de la regla de gasto

Con todo, seguramente el punto clave para entender la Ley Orgánica 2/2012 sea el sensible endurecimiento de las consecuencias que prevé en relación con el incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, o de la regla de gasto, por parte de las administraciones. Unas consecuencias que siguen una escala de gravedad creciente, y que, en último extremo, pueden conllevar sanciones y la ejecución forzosa de las medidas necesarias para restablecer el equilibrio presupuestario por el procedimiento previsto en el artículo 155 de la Constitución. Con ello se pretende subsanar el principal defecto que la mayor parte de la doctrina advirtió en la anterior normativa de estabilidad presupuestaria, consistente en la debilidad de los instrumentos para reaccionar frente a los incumplimientos de los objetivos de déficit público.⁵⁴

Las medidas previstas por la Ley Orgánica 2/2012 se ordenan en tres clases: medidas preventivas, correctivas y coercitivas, que se corresponden con supuestos de hecho distintos. En varios casos, las medidas se comunican entre sí, de forma que el incumplimiento de

54. Durante la vigencia de la normativa anterior, se impuso la práctica de admitir que las Comunidades Autónomas incurrieran en pequeñas desviaciones respecto a sus objetivos de déficit, subordinadas a la condición de presentar un plan económico-financiero. *Vid.* Garcés Sanagustín, "Las Comunidades...", 2004, p. 110-112. Sobre los déficits de las Comunidades Autónomas mientras estuvo en vigor la normativa anterior, *vid.* Julio López Laborda, "Beneficios y costes del Estado autonómico", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 1, 2011, p. 40, y Alain Cuenca, "Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis", *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid, INAP, 38 (2012), p. 163-166, que cita datos de la Intervención General de la Administración del Estado.

los objetivos perseguidos por determinada medida permite adoptar las medidas del peldaño superior. En todo caso, compete al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas llevar a cabo las funciones de propuesta, informe y dirección que suponen la base para la aplicación de estas medidas.

El conjunto forma un puzle articulado con medidas inspiradas, en su mayor parte, en la normativa europea,⁵⁵ en la normativa de estabilidad presupuestaria anterior, en la LOFCA y en la propia Constitución.

Las medidas preventivas, reguladas en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica 2/2012, están destinadas a evitar el incumplimiento de los objetivos de déficit o deuda, o de la regla de gasto, y son el seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria, la limitación de las operaciones de endeudamiento a las de tesorería cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 por ciento de los límites del artículo 13.1 de la Ley Orgánica, y la advertencia motivada del Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y de Administraciones Públicas, la cual da lugar a la necesidad de adoptar en el plazo de un mes las medidas necesarias para evitar el riesgo determinante de dicha advertencia. La advertencia ocasiona, asimismo, la aplicación de las medidas correctivas del artículo 20. Además, si no se adoptan las medidas necesarias a consecuencia de la advertencia, o son insuficientes, se prevé aplicar las medidas correctivas incluidas en los artículos 20, 21 y 25.1.a). En tal caso, la Comunidad Autónoma se sitúa en un estadio intermedio entre las medidas correctivas y las coercitivas, puesto que la medida del artículo 25.1.a) tiene ya este último carácter.⁵⁶

55. Arts. 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento, Reglamento (CE) 1466/1997, de 7 de julio, del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y Reglamento (CE) 1467/1997, de 7 de julio, del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificados en esta materia, respectivamente, por el Reglamento (UE), núm. 1175/2011, de 16 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el Reglamento (UE) 1177/2011, de 8 de noviembre, del Consejo, que se refieren a medidas tales como el programa de estabilidad, recomendaciones, advertencia, propuesta de medidas, supervisión, misiones de supervisión *in situ*, obligaciones de información y multa. El Reglamento (UE) 1177/2011 ha derogado el depósito sin intereses, convertible en multa, que preveía la versión original del Reglamento (CE) 1467/1997.

56. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, durante la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 12 de julio de 2102, advirtió a tres Comunidades Autónomas por no presentar suficiente información sobre el grado de cumplimiento de su plan económico y financiero, y a cinco por los incumplimientos producidos en sus respectivos planes. No obstante, estas y otras advertencias que se han producido posteriormente han sido realizadas reservadamente y de manera informal. Aunque se ha transmitido a la opinión pública que se trata de las advertencias que pondrían en marcha el procedimiento previsto en la Ley Orgánica 2/2012, el artículo 19.1 de dicha norma establece que

Las medidas correctivas, recogidas en los artículos 20 a 24 de la Ley Orgánica, se prevén para el caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, o bien de la regla de gasto, apreciado por el Gobierno, conforme a los informes previstos en el artículo 17 de la Ley Orgánica. En contraste con las medidas preventivas, destinadas a evitar el riesgo de incumplimiento, las medidas correctivas tratan de reencauzar las finanzas de las administraciones afectadas por incumplimientos ya producidos.

Suponen el sometimiento de todas las operaciones de endeudamiento a la autorización del Estado, que podrá realizarse de forma gradual por tramos (art. 20.1), la necesidad de informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas para la concesión de subvenciones⁵⁷ o la suscripción de convenios por parte de la Administración central (art. 20.3) y, de modo señalado, la obligación de formular un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, o bien un plan de reequilibrio, en caso de que el déficit o la deuda esté provocado por las circunstancias previstas en el artículo 11.3 (arts. 21 y 22, respectivamente). El plan debe ser remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que comprobará su idoneidad y, en su caso, puede requerir a la Comunidad Autónoma a presentar un nuevo plan.

La presentación de un plan económico-financiero considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera permite a la Comunidad Autónoma llevar a cabo operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior sin autorización del Estado (art. 20.1). Por el contrario, si la Comunidad Autónoma no presenta el nuevo plan en el plazo requerido o el Consejo estima que las medidas que incluye no son suficientes, se prevé la aplicación de las medidas coercitivas del artículo 25 de la Ley Orgánica (art. 23.3).

El seguimiento de estos planes se encomienda al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Si en los informes de seguimiento se verifica una desviación en la aplicación de las medidas, el ministro requerirá a la Administración responsable, lo cual puede

tales advertencias tienen que ser aprobadas por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y deben ser hechas públicas, cosas, ambas, que no han sucedido.

57. De hecho, el Ministerio ha bloqueado en algunos casos la concesión de subvenciones a entidades públicas dependientes de Comunidades Autónomas que no cumplen sus objetivos de déficit público, como ha ocurrido, por ejemplo, con las destinadas a determinados proyectos de investigación de universidades.

incluir, en su caso, la adopción de nuevas medidas (art. 24).⁵⁸ Si en el informe siguiente persiste el incumplimiento, se aplicarán las medidas coercitivas del citado artículo 25.

Las medidas coercitivas suponen la mayor injerencia en el ámbito de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y se dividen en dos bloques. Las del primer bloque proceden en caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, y son la aprobación de la no disponibilidad de créditos, en los términos del artículo 25.1.a), la posibilidad de que el Estado pase a ejercer las competencias de las Comunidades Autónomas sobre tributos cedidos [art. 25.1.a) *in fine*]⁵⁹ y la obligación de constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por ciento del producto interior bruto nominal de la Comunidad Autónoma [art. 25.1.b)].

Si no se adoptan las medidas previstas en el apartado a) del artículo 25, o resultan insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos,⁶⁰ que deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento. No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en la ley, hasta que dichas medidas hayan sido puestas en aplicación. Además, el depósito previsto en el apartado b) del artículo 25 no devengará intereses si en el plazo de tres meses no se presentara o aprobara el plan, o no se aplicaran las medidas, y se convertirá en multa coercitiva si persiste el incumplimiento una vez transcurrido un nuevo plazo de tres meses.

58. El 22 de mayo de 2013, el secretario de Estado de Administraciones Públicas anunció en la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha enviado un requerimiento a la Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía, Cataluña y las Islas Baleares, es decir, a aquellas que no cumplieron sus objetivos de déficit en 2012.

59. Habría sido conveniente introducir esta previsión en la LOFCA, ya que el ejercicio por el Estado de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas sobre tributos cedidos previsto por el artículo 19.2 de dicha norma se refiere al caso de que resulte necesario para el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea sobre armonización fiscal, que es distinto al supuesto de que el motivo sea el incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda derivados de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

60. Son los coloquialmente denominados "hombres de negro". La Ley Orgánica 2/2012 ha intentado trasladar a las Comunidades Autónomas el procedimiento aplicado por la troika para la intervención de Irlanda, Grecia y Portugal, si bien también se inspira en las comisiones de supervisión *in situ* previstas en los Reglamentos (UE) citados anteriormente.

El segundo bloque de medidas coercitivas, que integra las llamadas medidas de cumplimiento forzoso, procede, conforme al artículo 26.1, cuando la Comunidad Autónoma no adoptase las medidas previstas en el artículo 25.1 o no cumplierse las medidas propuestas por la comisión de expertos, y supone el requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en su caso, la adopción de las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a la ejecución de las medidas previstas en dicho requerimiento, conforme a lo previsto en el artículo 155 de la Constitución. Para la ejecución de dichas medidas, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma. Esta previsión supone el primer desarrollo legal del procedimiento de ejecución forzosa previsto en el artículo 155 de la Constitución.

Las medidas coercitivas se aplicarán también en caso de falta de remisión, valoración desfavorable o incumplimiento del plan de ajuste derivado del acceso a medidas extraordinarias establecidas por el Estado de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales (disposición adicional primera.5 de la Ley Orgánica), entre las que destacan el Fondo de Liquidez Autonómica y el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.⁶¹

Además, la Administración que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto, y la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda conforme al artículo 14.3 de la LOFCA tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública, así como de los principios y demás obligaciones que se derivan de la Ley Orgánica (arts. 13.2 y 13.5, respectivamente).

Junto a ello, las administraciones públicas que incumplan las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica, y "las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea", deben asumir la

61. Sobre la repercusión de la regulación del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, *vid.* Escribano, "La autonomía...", 2012, p. 24-26. El FLA ha sido regulado mediante el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las administraciones públicas y en el ámbito financiero. Se han acogido al FLA en 2012 y 2013 Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Canarias, Cantabria, Cataluña Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Murcia. El Fondo para la financiación de los pagos a proveedores ha sido regulado mediante el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, sobre la base del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero. Otras dos fases del citado mecanismo se han puesto en marcha mediante el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, y el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio.

parte que les sea imputable de las responsabilidades que se hubiesen derivado de dicho incumplimiento (art. 8).⁶²

Según el apartado tercero de la disposición transitoria, los límites de deuda pública y déficit estructural previstos durante el período transitorio “tendrán los mismos efectos y consecuencias que la Ley prevé para los límites contemplados en los artículos 11 y 13, en particular respecto a los mecanismos preventivos y correctivos del capítulo IV”. Este texto plantea la duda sobre si las medidas coercitivas previstas en la sección tercera de dicho capítulo son o no aplicables en el período transitorio. En hipótesis, podría barajarse la posibilidad de interpretar que la cláusula “en particular...” no excluye la aplicación de las medidas coercitivas, o bien que la expresión “mecanismos correctivos” engloba dichas medidas coercitivas. Ahora bien, si fuera así, no se entendería la razón de ser del inciso “en particular...”, y menos aún de la falta de mención de las medidas correctivas. En efecto, el citado inciso solamente tiene sentido si se interpreta que va dirigido a excluir la aplicación de las medidas correctivas en el período transitorio.

En todo caso, no puede obviarse que, a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, se ha generalizado en el ámbito político y en determinados medios de comunicación tratar de la eventual “intervención” de las Comunidades Autónomas que incumplan los límites de deuda y déficit, que, eventualmente, se derivaría de las medidas de cumplimiento forzoso previstas en el artículo 26 de la dicha norma, sobre la base del artículo 155 de la Constitución.

62. Monasterio Escudero y Fernández Llera, “Hacienda autonómica...”, 2008, p. 91, critican, refiriéndose a la normativa de estabilidad presupuestaria previa a la Ley Orgánica 2/2012, la vaguedad de este tipo de preceptos, que compromete gravemente su credibilidad y efectividad. La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 contiene una cláusula general a las administraciones públicas por incumplimiento de las normas del derecho de la Unión Europea. Esta disposición ha sido desarrollada por el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio. El Gobierno de Canarias ha anunciado la impugnación de esta última norma, tanto por la vía contencioso-administrativa, como mediante conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional.

Cuadro de medidas previstas en la Ley Orgánica 2/2012 en relación con el incumplimiento de los objetivos de déficit o deuda, o de la regla de gasto

<p>MEDIDAS PREVENTIVAS: En caso de riesgo de incumplimiento de objetivos o de la regla de gasto</p> <p>Seguimiento: art. 18.1</p> <p>Limitación de endeudamiento a operaciones de tesorería (deuda por encima del 95%): art. 18</p> <p>Advertencia motivada, y un mes para adoptar medidas: art. 19.2.</p> <p>Medidas automáticas de corrección: art. 20</p> <p><i>En su caso, medidas correctivas: arts. 20, 21, 25.1.a)</i></p>
<p>MEDIDAS CORRECTIVAS: Incumplimiento de objetivos o de la regla de gasto</p> <p>Autorización estatal para todas las operaciones de endeudamiento (podrá realizarse de forma gradual, por tramos; si presenta plan económico-financiero, no se requiere autorización para operaciones a corto plazo): art. 20.1</p> <p>Informe favorable del Ministerio para la concesión de subvenciones o suscripción de convenios por la Administración central: art. 20.3</p> <p>Plan económico-financiero: art. 21</p> <p>Plan de reequilibrio: en los supuestos de los arts. 11.3 y 13.3 de la Ley: art. 22</p> <p>El CPFF puede requerir nuevo plan.</p> <p><i>En su caso, medidas coercitivas: art. 25</i></p> <p>Requerimiento (puede incluir nuevas medidas) : art. 24</p> <p><i>En su caso, medidas coercitivas: art. 25</i></p>
<p>MEDIDAS COERCITIVAS: Ausencia, falta de aprobación o incumplimiento de plan</p> <ul style="list-style-type: none"> – Se aplican también en caso de falta de remisión, valoración desfavorable o incumplimiento del plan de ajuste vinculado a mecanismos adicionales de financiación (disposición adicional primera.5). – No mencionadas por la disposición transitoria primera.3 para el período transitorio.
<p><i>Medidas coercitivas</i></p> <p>Aprobar en 15 días la no disponibilidad de créditos.</p> <p>El Estado asume las competencias normativas sobre los tributos cedidos.</p> <p><i>En su caso, comisión de expertos: propuesta de medidas de obligado cumplimiento.</i></p> <p><i>Prohibición de operaciones de crédito o acceso a mecanismos de financiación hasta la implementación de las medidas.</i></p> <p>Depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2% del PIB nominal.</p> <p><i>Transcurridos 3 meses sin aplicar medidas: no devenga intereses.</i></p> <p><i>Transcurridos otros 3 meses: se convierte en multa coercitiva.</i></p> <p><i>Medidas de cumplimiento forzoso: art. 155 CE</i></p> <p>Requerimiento</p> <p>Medidas necesarias para obligar a la CA a la ejecución forzosa: requiere mayoría absoluta del Senado</p>
<p>Adicionalmente, medidas de control o prohibición de endeudamiento, para el caso de incumplimiento del objetivo de deuda (art. 13), y responsabilidad (art. 8).</p>

4. Reflexiones finales y conclusiones

La reforma del artículo 135 de la Constitución ha supuesto el punto de partida para la expansión de la normativa reguladora de la estabilidad presupuestaria, que se ha plasmado en la Ley Orgánica 2/2012 mediante tres vías: en primer lugar, la extensión y la intensificación de las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria; en segundo lugar, la centralización de las actuaciones tendentes a fijar los objetivos de déficit y de deuda que deben cumplir las administraciones y a supervisar el cumplimiento de dichos objetivos, y en tercer lugar, la intensificación del rigor de las medidas previstas para el caso de incumplimiento de tales objetivos.

Respecto a las Comunidades Autónomas, la extensión e intensificación de la normativa relativa a la estabilidad presupuestaria ha provocado una apreciable merma del margen para adoptar una política presupuestaria propia. Esto se plasma en su vinculación a los objetivos de déficit público y de deuda pública, tal como han quedado definidos en la Ley Orgánica 2/2012 sobre la base de lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución, en la necesidad de observar la regla de gasto, en su falta de participación efectiva en la determinación de las decisiones del Estado mediante las que se imponen los topes de déficit público y de deuda pública a todas las Comunidades Autónomas y a cada una de ellas de forma individual o se determina la regla de gasto, en la obligación de someter la elaboración y la gestión de sus presupuestos a las normas previstas en dicha Ley Orgánica y en su sometimiento al sistema de medidas y sanciones previstas en la Ley Orgánica 2/2012.

De hecho, como resultado de la conjunción del artículo 135 de la Constitución y de la Ley Orgánica 2/2012, las Comunidades Autónomas parecen quedar contempladas como entes de naturaleza ejecutiva o instrumental, cuya función se reduciría a la de determinar las medidas dirigidas a cumplir los objetivos de déficit y deuda impuestos desde el Ministerio de Economía y Hacienda en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, es patente la contradicción entre este enfoque y el peso político y las competencias que tienen las Comunidades Autónomas en el Estado español, que impide que los puntos de vista de las Comunidades Autónomas en esta materia puedan ser dejados al margen sin causar importantes conflictos políticos. Todo ello aboca a que las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la fijación de los objetivos de déficit y deuda hayan de ser tratadas mediante la vía de la negociación política externa a

las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, como viene demostrando la práctica.⁶³

Se ha dicho que el artículo 135 de la Constitución debe interpretarse como una garantía frente a nosotros mismos.⁶⁴ La Ley Orgánica 2/2012 se concibe, especialmente, como una garantía frente a las Comunidades Autónomas,⁶⁵ en un contexto en el que aparecen señaladas, por una parte del ámbito político y de la opinión pública, como principales responsables de la situación de desequilibrio presupuestario que sufre el Estado español. Algo que, por cierto, se demuestra erróneo, si se compara el déficit y la deuda de aquellas con el del Estado.⁶⁶

Una de las consecuencias más importantes de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria es que sus efectos no se limitan al espacio de la elaboración y la gestión de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, sino que, además, condicionan de manera directa

63. El caso de Andalucía ilustra bien la realidad, dado que la disconformidad del Gobierno de esta Comunidad Autónoma con el objetivo de deuda fijado para 2013 en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 31 de julio de 2012 se resolvió, posteriormente, mediante negociación bilateral entre el ejecutivo central y el autonómico. En este mismo marco deben entenderse las negociaciones entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y varios gobiernos de Comunidades Autónomas que precedieron al Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, en el que se fijaron objetivos de déficit para 2013 diferentes para cada Comunidad Autónoma.

64. Pérez Royo, "La reforma...", 2011, p. 199.

65. El hecho de que las Comunidades Autónomas son las principales destinatarias de las normas encaminadas a asegurar el cumplimiento de los objetivos derivados de la disciplina presupuestaria ha sido puesto de manifiesto por varios autores. Vid. Roberto Fernández Llera y Carlos Monasterio Escudero, "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España", *Hacienda Pública Española*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 195, 4/2010, p. 142 y ss., y José Manuel González-Páramo Martínez-Murillo, *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2001, p. 72 y ss.

66. En 2011, según el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y tras incorporar diversas correcciones al alza respecto a los cálculos iniciales, el déficit del conjunto de las administraciones públicas habría sido el 8,96% del PIB. Correspondería a la Administración central el 5,13% y a las Comunidades Autónomas el 3,31%. El déficit de dicho ejercicio se elevó al 9,44% si se incluye el provocado por las ayudas a entidades de crédito, que ascendió al 0,48%. El Ministerio, tras distintas revisiones, ha concretado que en 2012 se produjo un déficit total del 6,80%, del cual el 4,20% sería atribuible a la Administración central y el 1,80% a las Comunidades Autónomas. Según el informe anual para 2012 del Banco de España, el déficit ascendió al 7%, del cual el 4,10 % sería atribuible al Estado y el 1,80% a las Comunidades Autónomas (vid. *Informe anual 2012*, p. 22 y 111, en www.bde.es). El déficit, según Eurostat, asciende al 10,60%, si se computan las ayudas a entidades de crédito. Vid. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_edpt1&lang=en. Respecto a las cifras de deuda pública, vid. la nota 71 del presente trabajo.

las políticas de aquellas encaminadas a ejercer sus competencias sobre ámbitos materiales concretos.

De entrada, la reducción del gasto público, inherente a las políticas de disminución del déficit público y de la deuda pública, no puede dejar de afectar al desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas que suponen el mayor componente de gasto en sus presupuestos, esto es, sanidad, educación, cultura, servicios sociales e infraestructuras, y en el actual contexto de crisis conlleva un obstáculo al funcionamiento normal de las instituciones autonómicas.⁶⁷

Debe recalcar, además, la importancia que tiene que sea el Ministerio de Economía y Hacienda el que, con su propuesta, concrete en la práctica los límites de déficit y deuda que deben cumplir las Comunidades Autónomas. Ello pone en las manos del Ministerio de Economía y Hacienda un potente instrumento para condicionar la ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas, ya que la determinación de objetivos de déficit y deuda muy exigentes, y lo son los que tienen planteados las Comunidades Autónomas,⁶⁸ supondrá

67. Según la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, en 2009 las Comunidades Autónomas dedicaron el 34,10% de su gasto a sanidad, el 21,70% a educación, el 6,30% a servicios sociales y promoción social y el 6,20% a infraestructuras. Los bienes públicos de carácter preferente (sanidad, educación y cultura) y las actuaciones de protección y promoción social supusieron el 68% del gasto gestionado por aquellas. Fuente: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/SECCIONES%20I%20II%20III%20HH%20AA%202009.pdf>.

68. Las Comunidades Autónomas llevan a cabo la mayor parte del gasto público en el Estado, lo cual viene motivado, especialmente, por el hecho de ser los entes con competencia para la ejecución y gestión en materia de sanidad y educación. Si tomamos datos de 2009, las Comunidades Autónomas llevaron a cabo en ese año el 35,60% del total del gasto público en España, mientras que el gasto público del Estado, si se descuenta el realizado por la Seguridad Social, se quedó en el 20,90%, según se recoge en Cuenca, "Estabilidad presupuestaria...", 2012, p. 163. Sin embargo, la senda de consolidación fiscal aprobada por el Consejo de Ministros obliga a las Comunidades Autónomas a lograr objetivos de déficit muy inferiores a los admitidos a la Administración central. En su reunión de 26 de abril de 2013, y sobre la base de la ampliación del plazo para alcanzar el objetivo de déficit del 3% del PIB que la Comisión se había mostrado dispuesta a aprobar, el Consejo de Ministros acordó una actualización del programa de estabilidad 2013-2016 en la que se fijaron unos objetivos de déficit, para la Administración central, del -3,70% en 2013, -3,50% en 2014, -2,80% en 2015 y -2% en 2016, y para las Comunidades Autónomas, del -1,20% en 2012, -1% en 2013, -0,70% en 2014 y -0,20% en 2016. El Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013 acordó dejar el objetivo de déficit de las Comunidades Autónomas para 2013 en el -1,30% y confirmar las previsiones para los demás años. Sin embargo, el Plan Presupuestario 2014, publicado el 17 de octubre de 2013, ha previsto un leve incremento en los objetivos de déficit de la Administración Central, que quedan en -3,80% para 2013, -3,70% para 2014, -2,90% para 2015 y -2,10% para 2016. Puede consultarse dicha información en la página web

colocar sobre las Comunidades Autónomas de forma permanente la espada de Damocles de las medidas preventivas, coercitivas y correctivas previstas en la Ley Orgánica 2/2012.

El condicionamiento de las políticas de las Comunidades Autónomas en las materias de su competencia, a partir del establecimiento de los objetivos de déficit y deuda, se acentúa, en primer lugar, con la práctica del Gobierno de intentar bloquear, mediante actuaciones legislativas o en el ámbito jurisdiccional, las normas de las Comunidades Autónomas que, aun instaladas en la lógica de la estabilidad presupuestaria, establecen mecanismos recaudatorios o de ahorro de gasto distintos de los defendidos por el Gobierno,⁶⁹ y, en segundo lugar, con

del Gobierno, www.lamoncloa.gob.es. A lo anterior, debe añadirse la dificultad de reducir gastos que conlleva la rigidez propia de los relativos a materias como sanidad, educación y servicios sociales.

69. La Ley 16/2012, de 17 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, ha creado, en su artículo 19, un impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito con tipo de gravamen del cero por ciento, destinado a bloquear las iniciativas de las Comunidades Autónomas relativas a la adopción de un impuesto igual, entre ellas Cataluña, que aprobó dicho impuesto mediante Decreto Ley 5/2012, de 18 de diciembre. Dicha medida supone la necesidad de compensar a aquellas Comunidades que habían aprobado el impuesto con anterioridad, es decir, Extremadura, Canarias y Andalucía (art. 6.2 LOFCA). Curiosamente, el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas anunció en el Consejo de Ministros de 26 de abril de 2013 una posible subida de este impuesto. El citado Decreto Ley de Cataluña fue recurrido al Tribunal Constitucional por el presidente del Gobierno el 28 de diciembre de 2012, pero aquel, mediante auto de 21 de mayo de 2013, ha levantado la suspensión de dicha norma. El presidente del Gobierno ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 3/2011, de 13 de diciembre, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía, que regula la convocatoria de las denominadas "subastas de medicamentos". El Gobierno ha presentado también dos conflictos de competencias frente a convocatorias de "subastas". Hasta el momento, el Tribunal Constitucional, tras el preceptivo período de suspensión de la norma o resolución impugnada en cada caso, ha acordado levantar dicha suspensión. También ha sido recurrida la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, del Parlamento de Galicia, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica, que establece un catálogo priorizado de productos farmacéuticos. El Tribunal Constitucional levantó, mediante auto de 28 de junio de 2011, la suspensión de los artículos impugnados de dicha norma. La Ley 10/2013, de 24 de julio, en materia de farmacovigilancia, ha centralizado en el Gobierno la competencia para adoptar medidas tendentes a racionalizar el gasto farmacéutico. Asimismo, han sido recurridas al Tribunal Constitucional la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, de la Asamblea de Madrid, en lo relativo a la regulación de la tasa de un euro por receta, y la Ley 5/2012, de 20 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, en lo relativo a la regulación de la tasa del euro por receta y de las tasas en el ámbito de la Administración de justicia. El Tribunal Constitucional ha inadmitido a trámite una cuestión de inconstitucionalidad frente a la citada ley catalana mediante auto de 23 de abril de 2013, pero ha acordado, mediante auto de 23 de mayo de 2013, mantener

la dependencia que actualmente sufren las Comunidades Autónomas respecto de apoyos financieros extraordinarios del Estado, como son los instrumentados a través del Fondo de Liquidez Autonómica y el plan de pago a proveedores.

Todo ello aboca al Estado y a las Comunidades Autónomas a un juego del gato y el ratón, en el que los dos asumen riesgos. El Estado puede, mediante la imposición de objetivos especialmente rigurosos, condicionar el presupuesto y las propias políticas sectoriales de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, si el rigor de los objetivos de déficit y de deuda da lugar a un incumplimiento extendido de aquellos por parte de las Comunidades Autónomas, el Estado corre también el riesgo de mostrar su incapacidad para aplicar a un número importante de ellas las medidas de mayor gravedad entre las previstas por la Ley Orgánica 2/2012, lo cual abocaría la parte central de dicha norma a la ineficacia.⁷⁰ De hecho, en la práctica, el Gobierno viene utilizando los controles inherentes al Fondo de Liquidez Autonómica como una vía más eficaz para supervisar la marcha de las finanzas de las Comunidades Autónomas.

Un juego el descrito, además, cuyas reglas son bastante inseguras, ya que la normativa de estabilidad presupuestaria refleja el intento de someter a disciplina jurídica unas magnitudes el déficit público y la deuda pública cuya evolución depende de factores económicos que escapan al control de las normas. En este sentido, las previsiones fijadas para el período transitorio por la Ley Orgánica 2/2012 pueden calificarse de casi imposibles de cumplir, en especial en lo relativo a la senda para la reducción de la deuda.⁷¹ La periódica revisión, por parte

la suspensión de las tasas establecidas en la ley. En el mismo sentido se expresa el auto de 6 de junio de 2013, sobre la ley de la Asamblea de Madrid.

70. Vid. Javier Pérez Royo, "La amenaza de intervención", *El País*, 27 de abril de 2012: http://politica.elpais.com/politica/2012/04/27/actualidad/1335547729_705156.html.

71. El logro del objetivo de deuda pública exigiría un esfuerzo muy superior al de erradicación del déficit público. Vid. García-Andrade Gómez, "La reforma...", 2012, p. 52. El porcentaje de deuda pública de las administraciones, conforme al protocolo de déficit excesivo, fue del 84,20% del PIB en 2012; dentro de este porcentaje, corresponde un 72,40% a la Administración central, un 17,60% a las Comunidades Autónomas, un 4% a las corporaciones locales y un 1,60% a la Administración de la Seguridad Social, si bien hay que deducir un 11,40% correspondiente a ajustes de consolidación, con el fin de eliminar duplicidades entre las administraciones; en 2011, el porcentaje de deuda había sido del 69,30% del PIB; vid. el *Boletín estadístico 04/2013* del Banco de España, p. 242, en www.bde.es. Según la actualización del programa de estabilidad 2013-2016, aprobada por el Consejo de Ministros de 26 de abril de 2013, se prevé en el Estado un porcentaje de deuda pública sobre el PIB del 91,40% en 2013, del 96,20% en 2014, del 99,10% en 2015 y del 99,80% en 2016. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales

del Consejo, de los objetivos de déficit señalados a España muestra, asimismo, la dificultad de someter a reglas formalizadas la evolución de estos elementos.⁷²

En conclusión, el Estado ha cedido a la Unión Europea sus competencias sobre política monetaria y sobre el establecimiento de las líneas generales de su política económica, y esta cesión de soberanía se refleja, en relación con las Comunidades Autónomas, en una restricción de su autonomía financiera, que experimenta el doble condicionamiento derivado de las normas procedentes de la Unión Europea y del Estado. Probablemente sea el precio que hay que pagar por pertenecer al club del euro, pero el hecho es que la autonomía financiera ha sufrido, a causa de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria (europea y estatal, a nivel constitucional y legislativo), una verdadera mutación de su significado, en sentido restrictivo.

El panorama de estabilidad presupuestaria conlleva una mutación especialmente intensa de los Estatutos de autonomía aprobados a partir de 2006. En general, dichos Estatutos supusieron una apuesta por el desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materias de política social, especialmente palpable en el reconocimiento de determinados derechos estatutarios, de naturaleza predominantemente social.⁷³ Los citados Estatutos de autonomía tienen que ser aplicados, ahora, en un contexto totalmente diferente al que existía cuando se aprobaron. Un contexto de crisis económica en el que, además, la actuación de las administraciones debe subordinarse al logro de los objetivos de déficit público y de deuda pública marcados por la Unión Europea e instrumentados a escala interna a través de la normativa del Estado. En este marco, la práctica de las Comunidades Autónomas, en lo relativo a política presupuestaria, política económica y políticas sectoriales, puede ser conforme a la

del Estado para 2014 prevé que la deuda pública alcance el 99,80% sobre el PIB ya en dicho año. La Comisión prevé una senda de incremento sostenido del volumen de deuda pública de España, que incluye el riesgo de que se sitúe en el 114,40% del PIB en 2020. Vid. "Fiscal Sustainability Report. 2012", *European Economy*, 8/2012, p. 97, disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.

72. Vid. la nota 6 del presente trabajo.

73. Este énfasis en el reconocimiento de derechos vinculados a políticas sociales alcanza especial intensidad en el Estatuto de Cataluña y, aún en mayor medida, en el de Andalucía. Vid., respectivamente, las leyes orgánicas 6/2006, de 19 de julio (arts. 15 a 28) y 2/2007, de 19 de marzo (arts. 15 a 36).

letra de los Estatutos de autonomía,⁷⁴ pero dicha práctica es muy distinta de la que el legislador estatuyente previó en el curso de la deliberación y aprobación de los citados Estatutos.

74. El principio de estabilidad presupuestaria se recoge, incluso, en algunos Estatutos de autonomía de nueva generación. El artículo 214 del Estatuto de autonomía de Cataluña y el artículo 136 del Estatuto de las Illes Balears prevén una competencia sobre "el establecimiento de los límites y condiciones para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria dentro de los principios y la normativa estatal y de la Unión Europea". El artículo 175.2.h) del Estatuto de autonomía de Andalucía entiende este principio como límite de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, junto a los demás criterios derivados de la normativa de la Unión Europea y de la legislación del Estado, y el artículo 78.3 del Estatuto de autonomía de Extremadura lo concibe como límite a la potestad presupuestaria de dicha Comunidad.

RESUMEN

El presente trabajo trata sobre el principio de estabilidad presupuestaria y las Comunidades Autónomas. Se examina la reforma del artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/2012, de 17 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Mediante esta normativa, el Estado ha asumido el papel de ente obligado al respeto de las obligaciones que se derivan del principio de estabilidad presupuestaria, pero también la función de garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones por parte de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. El resultado ha sido, no solo una reducción del margen de las Comunidades Autónomas para adoptar una política presupuestaria propia en el marco de su autonomía financiera, sino también un condicionamiento de sus decisiones sobre las materias concretas de su competencia. Puede decirse, por tanto, que la cesión de soberanía del Estado a la Unión Europea en materia de política económica se transforma, en el ámbito interno, en un límite añadido al autogobierno de las Comunidades Autónomas. Ello ha supuesto, en la práctica, una "mutación" del contenido de la autonomía financiera y, más en general, una "mutación" de los Estatutos de Autonomía, en especial de los de nueva generación.

Palabras clave: estabilidad presupuestaria; Comunidades Autónomas; reforma constitucional; autonomía financiera.

RESUM

El treball que ens ocupa tracta sobre el principi d'estabilitat pressupostaria i les comunitats autònomes. S'examina la reforma de l'article 135 de la Constitució i la Llei orgànica 2/2012, de 17 d'abril, d'estabilitat pressupostaria i sostenibilitat financera. Mitjançant aquesta normativa, l'Estat ha assumit el paper d'ens obligat respecte de les obligacions que es deriven del principi d'estabilitat pressupostaria, però també la funció de garantir el compliment d'aquestes obligacions per part de les comunitats autònomes i les entitats locals. El resultat ha estat no només una reducció del marge de les comunitats autònomes per adoptar una política pressupostaria pròpia en el marc de la seva autonomia financera, sinó també un condicionament de les seves decisions sobre les matèries concretes de la seva competència. Es pot afirmar, per tant, que la cessió de sobirania de l'Estat a la Unió Europea en matèria de política econòmica es transforma, en l'àmbit intern, en un límit afegit a l'autogovern de les comunitats autònomes. Això ha comportat, a la pràctica,

una “mutació” del contingut de l'autonomia financera i, més en general, una “mutació” dels estatuts d'autonomia, en especial dels de nova generació.

Paraules clau: estabilitat pressupostària; comunitats autònomes; reforma constitucional; autonomia financera.

ABSTRACT

This article deals with the principle of budget stability and the Autonomous Communities. It studies the amendment of the Article 135 of the Spanish Constitution and the Organic Act 2/2012, April 17th, of Budget Stability and Fiscal Sustainability. Through this regulation, the central government has committed itself to the principle of budget stability, whilst also guaranteeing the commitment of Autonomous Communities and local governments to that principle. The effect on Autonomous Communities has been, not only a loss in their scope for adopting their own budget policy within the framework of their fiscal powers, but also a conditioning of their decision making power in concrete fields of public action. The transfer of sovereignty to the European Union in matters of economic policy has thus translated into a limit to Autonomous Communities' self-government. It has translated into an “unwritten” change in their scope of financial self-government and, moreover, into an “unwritten” amendment of their Statutes of Autonomy, particularly of the most recent ones.

Keywords: budget stability; Autonomous Communities; Constitutional amendment; financial self-government